

L'évolution des politiques alimentaires



LES POLITIQUES ALIMENTAIRES DANS LE SAHEL ont profondément évolué depuis 20 ans. Retrait de l'État, libéralisation des marchés et rationalisation de l'aide alimentaire, montée en puissance du dialogue États-donateurs, développement des systèmes d'information et renforcement des dispositifs d'intervention en cas de crise, sont les maîtres mots de la période.

Au cours des années 1960 et surtout durant la décennie 1970, la plupart des États sahéliens ont opté pour des politiques d'auto-suffisance alimentaire accordant une place prépondérante à l'intervention de l'État. Le secteur privé était exclu du commerce intérieur (de gros) et du commerce extérieur des produits agricoles de base.

ANNÉES 1960 ET 1970 : LE RÔLE PRÉDOMINANT DE L'ÉTAT

L'État exerçait un contrôle strict de l'économie à travers la fixation autoritaire des prix et des marges à tous les niveaux. Les quantités mises en marché étaient également étroitement contrôlées à travers l'action des monopoles (notamment les sociétés publiques de la filière riz : office du Niger au Mali, SAED au Sénégal, RINI au Niger...) et des monopsones (les offices céréaliers) ainsi que par le biais des systèmes de licences et quotas, à l'importation comme à l'exportation.

Outre leur rôle de régulation du commerce intérieur, dont ils avaient souvent le monopole, les offices céréaliers jouaient également un rôle essentiel dans la gestion des aides alimentaires : ils en assuraient le stockage et la distribution, gratuite le plus souvent. Ils étaient tenus d'acheter les céréales à un prix rémunérateur aux producteurs et de les revendre aux consommateurs (principalement les fonctionnaires) à des prix compatibles avec le pouvoir d'achat de ces derniers, c'est à dire des prix subventionnés. Dans ces conditions, les offices présentaient un déficit d'exploitation structurel.

L'État intervenait également fortement au niveau de la production, à travers un établissement public de crédit agricole, un système de distribution des intrants agricoles (souvent subventionnés) et la mise en place d'organisations paysannes (coopératives, associations villageoises...) étroitement contrôlées par l'administration.

Le décalage était cependant grand entre le rôle théorique de la puissance publique et son emprise effective sur l'activité économique. Dans plusieurs pays, il a été estimé que les offices céréaliers ne contrôlaient en fait que 20 % à 30 % de la commercialisation des céréales dont ils avaient en principe le monopole. Pour des raisons de niveaux de prix, et surtout de délais de paiement, les paysans préféraient vendre aux opérateurs privés, même s'ils encouraient le risque de payer des amendes.

Dès le début des années 1980, il est apparu que ces politiques n'avaient pas l'effet escompté sur l'intensification de la production agricole. De plus, elles contribuaient de façon non négligeable aux déficits publics, qui devenaient de moins en moins soutenables et ont conduit à la mise en place des programmes

d'ajustement structurel (PAS). Ces réformes économiques, exigées par les bailleurs de fonds (notamment les institutions de Bretton Woods), visaient une amélioration significative des principaux agrégats macro-économiques par la réduction des dépenses publiques et la promotion d'une économie de marché.

DEPUIS LES ANNÉES 1980 : LA LIBÉRALISATION INTERNE...

En fait, au Sahel, comme dans de nombreux pays en développement, les politiques de libéralisation mises en œuvre dans le cadre des PAS recouvraient trois processus de nature différente, qui ont souvent été confondus :

- la transition d'une économie administrée à une économie de marché, qui était l'objectif immédiat des PAS ;
- la transition d'une économie régie par des oligopoles à une économie concurrentielle, qui constitue l'objectif ultime des politiques de libéralisation. La réussite de cet objectif implique de changer les règles du jeu économique et social : amélioration de l'état de droit, garantie de l'accès à l'information, renforcement du pouvoir de négociation des producteurs, élargissement de l'accès aux marchés financiers... ;
- la transition d'une économie de subsistance à une économie d'échanges. Cette transition se déroule sur un pas de temps beaucoup plus long que les deux autres et se réalise à des rythmes différents selon les catégories d'acteurs. Elle est liée au processus de développement dans son ensemble.

En ce qui concerne plus particulièrement les marchés céréaliers, les réformes mises en œuvre au cours des années 1980 cherchaient à obtenir plusieurs résultats, en particulier :

- le relèvement des prix des céréales, qui devait engendrer une amélioration du revenu des producteurs et, à terme, une augmentation de la production ;
- la libéralisation du commerce des céréales, qui devait permettre un approvisionnement plus fluide des marchés ;
- la suppression des interventions directes des États sur les marchés et la promotion du secteur privé, qui devaient permettre à la fois de réduire les coûts de commercialisation et de contribuer à résorber les déficits publics. En retrouvant une meilleure situation financière, les États seraient en mesure de réajuster les salaires des fonctionnaires, rendant ainsi supportable par ceux-ci l'augmentation du prix des céréales.

À travers cet ensemble de « cercles vertueux », il était attendu une amélioration de la sécurité alimentaire, à la fois au niveau des ménages ruraux et au niveau global de chacun des pays. Cependant, ces mesures qui ont été formellement semblables dans tous les pays n'ont pas donné des résultats identi-

ques, en raison de la spécificité des problématiques nationales. Par exemple, la protection de la production céréalière nationale en Mauritanie, pays structurellement importateur, ne représente pas les mêmes enjeux qu'au Mali, qui est excédentaire certaines années. De ce fait, les modalités de régulation du secteur adoptées à l'issue de la libéralisation sont assez différentes entre les deux pays.

Dans tous les pays du Sahel, le retrait de l'État a été réel. Aujourd'hui, dans le champ de la sécurité alimentaire, son rôle se limite en général à trois types de fonctions :

- la production de biens publics nécessaires à l'exercice des activités des différentes catégories d'agents économiques (infrastructures de transport et de communication, recherche agronomique, vulgarisation agricole, normes et standards de qualité...);
- la réglementation de l'activité économique, qui se limite désormais à la fixation des droits et taxes à l'importation (fonction transférée au niveau régional pour les pays membres de l'UÉ-moA) et à la définition des droits et obligations des acteurs privés qui interviennent sur les marchés (accès à la profession, fiscalité...);
- la prévention et l'atténuation des crises alimentaires à travers la gestion ou la supervision d'un ensemble d'instruments (voir ci-dessous).

La construction d'un marché concurrentiel est loin d'en être au même stade dans chacun des pays. Elle est, par exemple, beaucoup plus avancée au Mali (voir encadré n°1) qu'au Niger ou en Mauritanie. Dans plusieurs pays, on constate la présence d'un oligopole d'importateurs qui, souvent, constitue un obstacle au développement de filières nationales plus performantes.

Si de plus en plus de producteurs agricoles sont insérés dans des échanges marchands, il manque bien souvent les mesures d'accompagnement qui leur permettraient de prendre le risque de l'intensification dans un marché ouvert où, pendant longtemps encore, les prix seront très fluctuants (voir fiches A et B1).

... ET LA LIBÉRALISATION EXTERNE

Les réformes mises en œuvre au cours des années 1980 concernaient également le commerce extérieur, avec la suppression des monopoles publics, l'élimination des obstacles non tarifaires et la diminution des tarifs douaniers. Ces mesures faisaient craindre à certains une forte progression des importations de céréales en provenance du marché mondial, qui viendraient contrecarrer les effets positifs sur la production agricole qui étaient attendus de la libéralisation interne.

Quinze ans plus tard, on constate que les importations ont progressé en volume de 127 % au cours de la décennie 1990, soit une augmentation de plus de 67 % des quantités importées par habitant. Cette évolution, qui est principalement le fait des pays côtiers (Sénégal et Mauritanie principalement), résulte de la combinaison de nombreux facteurs : la modification des habitudes de consommation, les avantages des produits importés en terme de facilité de préparation, d'homogénéité de la qualité et, souvent, de prix. Cette croissance des importations repose uniquement sur les importations commerciales puisque, au cours de la même période, les flux d'aide alimentaire ont fortement baissé (voir tableau n°1).

Avec plus de 2 millions de tonnes par an, les importations en provenance du marché mondial représentent la première source d'approvisionnement des marchés céréaliers sahéliens. De son

ENCADRÉ N°1 : LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER (PRMC) AU MALI

Le PRMC est un programme de réforme sectorielle qui est original à plus d'un titre : sa durée (démarré en 1981, il se poursuit encore aujourd'hui), l'étroite coordination entre les bailleurs de fonds ainsi qu'entre ceux-ci et le gouvernement malien, l'utilisation de ressources provenant de l'aide alimentaire pour financer des actions structurelles de moyen terme.

Au cours de sa première phase (1981-1987), le PRMC a surtout financé des actions qui sont venues en accompagnement du retrait de l'État (couverture des déficits de l'OPAM, plan social...). Par la suite (phases II à VI), les appuis à la construction du marché (crédit, information...) et les appuis au dispositif de prévention et atténuation des crises alimentaires ont constitué l'essentiel des engagements financiers du PRMC. Provenant des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, des substitutions financières à l'aide alimentaire ainsi que, pour les dernières années, d'une contribution de l'État malien, les ressources du PRMC ont représenté plus de 38 milliards de Fcfa entre 1981 et 1999 (58 millions d'euros).

Si la libéralisation du marché céréalier résulte en premier lieu des conditionnalités du PAS, le PRMC a joué un rôle complémentaire très important : il a permis au gouvernement de se préparer aux nouvelles formes de gestion du marché ; il a aidé celui-ci à prendre des mesures d'accompagnement qui étaient exclues du PAS (gestion du SNS, restructuration de l'office céréalier). L'efficacité avec laquelle le PRMC a joué ce rôle vis-à-vis du PAS résulte non seulement des options défendues par ses responsables, mais surtout de la fonction « coordination » que le programme exerce du fait même de ses règles de fonctionnement.

Le bilan de la libéralisation du marché céréalier dressé en 1999, après 19 années de mise en œuvre du PRMC, a mis en avant les conclusions suivantes :

- le marché céréalier malien est devenu plus concurrentiel : dans les différentes filières, le nombre d'opérateurs a augmenté et les marges commerciales ont diminué. L'oligopole commercial qui dominait les importations de riz dans les années 1980, n'a pas disparu mais s'investit plus dans les filières céréalières locales;
- l'amélioration de l'efficacité du marché a favorisé l'investissement privé dans les infrastructures de stockage et de transport. Mais, l'instabilité des prix à la production et à la consommation s'est fortement accrue, créant des difficultés pour les consommateurs pauvres et freinant l'investissement des producteurs;
- malgré la suppression du « biais urbain », l'impact de la libéralisation sur les producteurs est très variable. Les transformations sont positives dans la zone Office du Niger et dans une partie de la zone cotonnière. Mais la tendance à la hausse des prix et l'accroissement de leur instabilité constituent un obstacle supplémentaire à l'intensification pour la majorité des ménages agricoles maliens qui sont acheteurs nets de céréales;
- les risques de crise alimentaire dans les zones vulnérables du Nord du pays ont diminué en raison d'une amélioration du dispositif de prévention des crises et d'une meilleure intégration de ces régions au marché. Cependant, on observe en même temps une détérioration de la sécurité alimentaire de plusieurs groupes : les enfants (dont le taux de malnutrition chronique est élevé dans toutes les régions du pays), les salariés de la fonction publique et du secteur moderne (dont le pouvoir d'achat s'est dégradé) et les pauvres urbains (confrontés à une hausse des prix des céréales et à la réduction des « filets de sécurité » liés aux différentes formes de solidarité sociale);
- si depuis 1994, les céréales maliennes sont compétitives en terme de prix vis-à-vis des produits importés du marché mondial, elles demeurent pénalisées par leur qualité insuffisante;
- la libéralisation a contribué à la réduction du déficit public et à l'amélioration de la balance des paiements.

Source : PRMC. Étude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali. Rapport de synthèse rédigé par Johny EGG (INRA-ESR, Montpellier). Mai 1999.

côté, les ventes de céréales locales sont de plus en plus importants, sous l'effet de l'urbanisation et de l'émergence de zones de production structurellement excédentaires. Elles représentent aujourd'hui 1 à 1,5 millions de tonnes par an, soit 15 % à 20 %



Tableau n°1 – Évolution de la production et des importations entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990

Variation entre la période 1987/88 – 1989/90 et la période 1999/00 – 2001/02	
Population	+ 35,9 %
Production disponible de céréales	+ 35,2 %
Production disponible par habitant	– 0,4 %
Importations de céréales par habitant	+ 67,0 %
Aide alimentaire par habitant	– 66,5 %
Consommation apparente de céréales par habitant	+ 6,8 %

Source : CILSS

de la production disponible. Enfin, le marché céréalier est également approvisionné par les importations en provenance des pays voisins, dont le volume est mal connu, car une grande partie du commerce transfrontalier n'est pas enregistré par les statistiques douanières. Ces flux jouent néanmoins un rôle très important dans la sécurité alimentaire des pays sahéliens. Au Niger, par exemple, les céréales en provenance du Nigeria représentent certaines années 60 % du volume des céréales commercialisées par les producteurs nigériens. Il est encore trop tôt pour appréhender les effets sur les importations alimentaires des pays sahéliens de l'instauration, en janvier 2000, d'un tarif extérieur commun (TEC) à l'ensemble des pays membres de l'Uémoa. On peut noter que dans plusieurs pays, la mise en place de ce cordon douanier régional se traduit par un abaissement de la taxation des produits céréaliers importés.

LES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

Les politiques visant à prévenir et à gérer les crises alimentaires ont, elles aussi, connu de profondes évolutions durant les dernières décennies. Au lendemain de la grande sécheresse de 1973-74, elles consistaient essentiellement en des distributions gratuites d'aide alimentaire par les organismes publics et parapublics. Progressivement, sous l'effet de la libéralisation économique et de la réorientation des politiques d'aide alimentaire des principaux donateurs, elles se sont transformées.

Aujourd'hui, la plupart des dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel sont constitués

de trois composantes : information, concertation/coordination et intervention. La composante « information » repose sur plusieurs systèmes d'informations, focalisés sur un ensemble de paramètres (production agricole, météorologie, marchés, situation sanitaire...), dont le degré de coordination est variable selon les pays (voir fiche A2).

La composante « concertation/coordination » se caractérise, dans la plupart des pays, par l'existence d'instances paritaires réunissant les représentants de l'État et ceux des donateurs impliqués dans ce domaine. Ces instances ont notamment pour mandat de gérer un, ou plusieurs, fonds commun(s) spécifique(s) à la politique de sécurité alimentaire à court terme. Leur positionnement institutionnel est variable : cabinet du Premier ministre, ministère des Finances, ministère en charge du Développement rural... Elles sont relativement peu ouvertes aux organisations de la société civile (ONG, organisations socio-professionnelles) qui, pourtant, jouent un rôle de plus en plus important dans l'atténuation des crises alimentaires et parviennent difficilement à impliquer les administrations locales dans leurs décisions.

La composante « intervention » comprend dans presque tous les cas un stock physique de sécurité, mobilisé pour des distributions gratuites (proportionnelle à l'ampleur des crises) et des ventes à prix subventionnés. Ce stock physique est souvent complété par un ou plusieurs fonds, destinés à financer :

- en année de crise alimentaire grave, les premières importations de céréales et les distributions gratuites indispensables ;
- en cas de crises alimentaires plus limitées, des actions d'atténuation des crises telles que des chantiers à haute intensité de main d'œuvre (rémunérés en salaire journalier contre travail ou en vivres contre travail) : actions de lutte contre l'érosion, aménagement de bas-fonds, entretien de pistes, etc. ; l'approvisionnement des banques de céréales, la mise en place de cultures de contre saison, l'approvisionnement du bétail en sous-produits...

Jusqu'à présent, ces fonds sont gérés de manière centrale sous la responsabilité des instances de concertation entre l'État et les donateurs. Dans de nombreux cas, la coordination entre les interventions qu'ils financent et celles financées par les ONG ou par certains donateurs publics en dehors du dispositif de concertation est faible. Et l'impact de ces actions visant à prévenir ou atténuer les crises alimentaires est rarement mesuré.



ENCADRÉ N°2 : LE DISPOSITIF RÉGIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

Le CILSS anime le dispositif régional de veille de la situation alimentaire dont les objectifs sont les suivants :

- faire une évaluation précise et régulièrement ajustée de la situation agricole et alimentaire au niveau national et régional;
- identifier les zones et les groupes de populations vulnérables;
- déterminer les actions d'assistance et d'appui nécessaires pour éviter une crise alimentaire ou en limiter l'ampleur;
- mobiliser les dispositifs nationaux, les agences d'aide et les ONG pour mettre en œuvre les interventions jugées les plus appropriées à chaque situation.

Ce suivi exploite l'ensemble des informations produites par les différents dispositifs d'information au niveau national (statistiques agricoles, SIM, SAP), régional (CILSS, FEWS NET) et international (FAO/SMIAR), ainsi que l'information collectée par les ONG ou les donateurs comme le PAM, mais aussi les agences bilatérales.

Le dispositif est marqué par trois étapes essentielles de confrontation et d'analyse régionale de l'information, situées à des moments clés de la campagne agricole et alimentaire :

- la rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire intervient en mars : elle établit une première évaluation fondée sur les données de production définitives de la récolte précédente ; elle procède à l'identification des zones et populations potentiellement « à risque » durant la prochaine période de soudure et élabore une stratégie d'atténuation des risques;
- la réunion restreinte des dispositifs régionaux d'information intervient en juin. Elle procède à un premier bilan des interventions engagées sur la base du diagnostic et des recommandations formulées en mars, réévalue la situation et les besoins. Elle prépare le suivi renforcé de l'hivernage (missions de terrain, appuis aux dispositifs nationaux, etc.);
- la rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives de récolte de la campagne agricole en cours, intervient mi-septembre. Elle est l'occasion d'établir un bilan des interventions conduites dans les zones et pour les populations à risques. Sur la base de la configuration de la campagne et d'une confrontation des informations sur son déroulement dans chaque pays, la rencontre formule les premières prévisions de récolte (scénarii optimiste, moyen, pessimiste) destiné à anticiper un risque de crise majeure. Elle émet un préavis sur la situation agricole et alimentaire.

Le dispositif mobilise les principaux acteurs de la sécurité alimentaire au niveau régional. Il joue par conséquent une fonction de coordination et de concertation, qui permet de mieux anticiper les crises et d'améliorer les réponses qui y sont apportées.

À l'initiative du CILSS et de ses partenaires extérieurs, un dispositif régional de prévention des crises alimentaires a été progressivement mis en place. Il est constitué principalement des composantes « information », avec notamment toutes les actions mises en œuvre ou coordonnées par le centre AGRHYMET, et



© Philippe CHEVALIER, IND, 1995

« concertation/coordination », à travers les activités du PRÉGEC (Unité de prévention et de gestion des crises alimentaires) et la réunion annuelle du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel (encadré n°2). Il n'existe pas d'actions d'atténuation de crises mises en œuvre au niveau régional ; cependant, en 1990, les pays du CILSS et plusieurs donateurs ont signé la « charte de l'aide alimentaire », qui définit les principes d'utilisation de cet instrument afin de limiter ses impacts négatifs sur le fonctionnement des marchés nationaux et le renforcement des capacités des groupes vulnérables.

À l'issue des nombreuses évolutions qu'elles ont connu, les politiques de sécurité alimentaire des pays sahéliens sont aujourd'hui confrontées à un enjeu de taille : parvenir à une réelle cohérence entre les actions de prévention et atténuation des crises et celles visant une amélioration structurelle de la sécurité alimentaire. En effet, trop souvent encore, les interventions de court terme contrecarrent les résultats recherchés par les actions de long terme, que ce soit dans le domaine du renforcement des organisations de la société civile, de la gestion des ressources naturelles ou de l'amélioration du fonctionnement des marchés... L'importance de cet enjeu se trouve renforcé avec l'adoption, par tous les pays de la région, d'une stratégie de réduction de la pauvreté.



© Marie-Noëlle FAVIER, IND, 2000